

7 goedklinkende fabels



Raymond van der Meij

Er wordt net gedaan alsof het overhevelen van taken naar gemeenten een wondermiddel is. Wie in de beleidsbrij duikt, ziet niet veel meer dan een verzameling boude beweringen en wensgedachten.

JURRE VAN DEN BERG

In onzekere tijden is jargon een reddingsboei. Gemeenten klampen zich er massaal aan vast in de aanloop naar 2015. Dan krijgen ze de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, hulp aan huis en regelingen voor mensen die moeilijk aan de slag komen. Neem het 'visiedocument' dat de 'Projectgroep Transitie' van de gemeente Tynaarlo opstelde. 'In deze notitie noemen wij deze decentralisaties en transformaties 'de transitie'. (...) Het streefbeeld is dat de ondersteuning leidt naar de situatie waarbij onze inwoners vanuit hun eigen kracht - naar vermogen (talent) - mee doen.'

Taal is de ronkende motor van veel beleidsveranderingen. Als een virus verspreidt de bestuurlijke newspeak zich vanuit de ministeries. Beleidsmedewerkers praten tijdens de lunch toegewijd over 'de kanteling' van zorg naar participatie, wethouders willen 'kansen benutten' om te 'ontschotten' en burgemeesters zijn content omdat de gemeente eindelijk 'de regie' krijgt.

Op congressen en bijschoolingsmiddagen treffen ze

collega's die elders in het land in exact dezelfde bewoordingen bezig zijn met precies dezelfde 'beleidsvoorbereiding'. Het leidt tot een feest van herkenning, een aanstekelijke dynamiek en veel goede bedoelingen.

Onschuldig voer voor linguïsten, zou je zeggen. Ware het niet dat de decentralisatietaal verbloemt dat er nogal wat op het spel staat. Het welzijn van 1,8 miljoen mensen, om precies te zijn. Zijn kleine gemeenten wel capabel om te beslissen over psychiatrische zorg voor geesteszieke kinderen? Waar komen mensen die niet zonder begeleiding kunnen werken straks terecht? En leidt het overdragen van taken aan gemeenten daadwerkelijk tot een betere wereld, ook als er flink bezuinigd wordt?

Dat valt te bezien. Vaak zijn beleidshervormingen namelijk niet gebaseerd op eerdere ervaringen of op wetenschappelijk onderzoek. Christopher Hood, hoogleraar in Oxford, en collega-bestuurskundige Michael W. Jackson lieten het in hun boek *Administrative Argument* (1991) al zien: hervorming is in de eerste plaats retoriek, waarbij het niet gaat om wat waar is, maar om wat overtuigt.

Het pleit wordt volgens Hood en Jackson beslecht door 'beleidsdoctrines': talige cocktails van stellige beleidsaannamen, quasiwetenschappelijke claims en pakkende maar vaak tegenstrijdige slogans. Het decentralisatieverhaal is zo'n doctrine: een zorgvuldig gecomposeerde verzameling van boude beweringen, wensgedachten en metaforen. Zoals in het regeerakkoord: 'Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers.'

De beeldspraak doet het werk: de gemeente als regisseur, het

beloofde maatwerk, de 'schotten' tussen regelingen die zullen verdwijnen. Net als de ambiguïteit: hoe vager de oneliners, hoe groter het vermogen tegelijkertijd verschillende belangen te dienen. Het zou argwaan moeten wekken dat over de decentralisatiedoctrine consensus heerst: van boven (het Rijk) tot beneden (de gemeenten), van links (PvdA) tot rechts (VVD): iedereen is voorstander van het overhevelen van taken naar lokale overheden.

Onverenigbaar

Ideologische tegenstanders kunnen zich misschien vinden in dezelfde tekst, maar houden er toch zelden dezelfde interpretatie op na. Zo wordt ter linkerzijde de 'dichter bij de burger'-gedachte omarmd vanwege het geloof dat op lokaal niveau hulpbehoevende individuen beter kunnen worden ondersteund en geëmancipeerd ('in hun kracht gezet'). Ter rechterzijde wordt diezelfde - op papier - filosofie gekoesterd omdat zorg lokaal kan worden 'teruggegeven aan de gemeenschap', zodat de overheid kan terugtreden. Beide ambities kunnen met dezelfde slogan worden nagestreefd, maar zullen in de praktijk nooit verenigbaar zijn. Ten minste een van beide kampen is straks teleurgesteld.

Het is niet dat er helemaal geen alarmbellen rinkelen. De Participatiewet werd al een jaar uitgesteld, jeugdpsychiaters vrezen dat kinderen straks in de ene gemeente slechter af zijn dan in de andere en thuiszorgmedewerkers worden massaal ontslagen vanwege de kortingen op het gemeentebudget. Gemeenten willen meer geld, maar op de rem trappen doen ze niet. Hoe pittig de bezuinigingen ook zijn: ze willen maar al te graag 'de regie'. Of het goed komt, weten ze niet.

Dat is het grote probleem van

beleidshervormingen: abstracties die op de tekentafel zo mooi lijken (effectiever, efficiënter, maatwerk), krijgen pas jaren later een gezicht. Bijvoorbeeld als blijkt dat gemeenten niet in staat zijn om 'meer te doen voor minder geld', zoals het kabinet de decentralisaties in het regeerakkoord aanprijst. Het is de tragiek van de beleidspendule: pas als het is misgegaan, volgt de correctie. Dan zal waarschijnlijk het net zomin zaligmakende centraliseren gepredikt worden als panacee.

Lokale experimenten zijn een interessante ontwikkeling voor de starre verzorgingsstaat. Maar er is geen blauwdruk en wetenschappelijke evaluaties laten weinig heel van de geloofsartikelen erachter. De decentralisatiedoctrine is een bestuurlijke fictie: een verzameling in ronkende zinnen verpakte mythen.

1. decentraal = doelmatiger

In economisch barre tijden is decentraliseren aantrekkelijk omdat gemeenten taken efficiënter zouden kunnen uitvoeren. Of eigenlijk: efficiënter moeten uitvoeren, want de taakoverdracht gaat gepaard met flinke 'efficiency-kortingen'. Maar levert het 'ontschotten' van de jeugdzorg echt 150 miljoen op? Kunnen gemeenten inderdaad 'meer doen met minder geld'? Dat valt meestal tegen, blijkt uit de Evaluatie van het Nederlandse decentralisatiebeleid (1993-2008), uitgevoerd door de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Gemeenten kunnen wel minder doen voor minder geld - dat is wat er straks gaat gebeuren.

2. decentraal = doeltreffender

Gemeenten zouden beter dan het Rijk in staat zijn lokale problemen op te lossen. Dat geldt misschien voor eenvoudige vraagstukken als het succesvol gedecentraliseerde parkeerbeleid, maar voor complexe sociale problematiek als de jeugdzorg is het twijfelachtig. De Tilburgse evaluatie met de veelzeggende titel Decentralisatie

als opgave concludeert: 'Bij gemeenten is vooral een gebrek aan kennis en kunde om gedecentraliseerde taken uit te voeren.' Tot die conclusie kwam ook Kim Putters, nu directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, toen hij in 2010 de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) evalueerde. De ambitie van een allesomvattend lokaal zorgbeleid is bijna nergens ingelost, doordat gemeenten niet over de benodigde bestuurlijke vermogens beschikken.

3. decentraal = diversiteit

Decentralisatie maakt het mogelijk dat gemeenten inspelen op lokale omstandigheden, zodat sociale, demografische en economische verschillen ook in beleid tot uiting komen. Is de belofte. Maar uit evaluaties van de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning blijkt dat gemeenten vrijheid al gauw ingewikkeld vinden. Ze kopiëren het beleid van andere gemeenten, of ze grijpen terug op modellen en handreikingen van het ministerie of de VNG. Zo conformeren ze zichzelf en is er van 'maatwerk' nauwelijks sprake.

4. decentraal = decentraal

De grootste vijand voor diversiteit is het Rijk. Taken worden op papier wel overgedragen, maar de praktijk leert dat Den Haag eigen prioriteiten en het universele karakter van de verzorgingsstaat te belangrijk vindt om aan gemeenten over te laten. Het gevolg: uitvoerige instructies, geoormerkte budgetten, corrigerende regelgeving en controlezucht. Decentralisatie leidt tot recentralisatie. De Algemene Rekenkamer, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van State waarschuwen al voor zo'n inperking van lokale autonomie. Raad van State-voorzitter Deetman: 'Iedereen zegt dat loslaten moet, maar als het erop aan komt, is er de neiging om beperkende maatregelen te stellen, zodat kabinet en Kamer zich er mee kunnen blijven bemoeien.'

7. decentraal = democratischer

Het klinkt zo mooi: doordat het beleid dicht bij de burger bedacht wordt, kan die burger er direct invloed op uitoefenen. De praktijk is anders, blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek: decentralisatie vergroot zelden de betrokkenheid van burgers. Ook recente ervaringen in Nederland wijzen in die richting. Besluiten over de Wet werk en bijstand werden in veel gemeenteraden afgedaan als hamerstukken, waardoor de bijstand een 'managerswet' werd. Het is nauwelijks realistisch van parttime gemeenteraadsleden te verwachten dat ze zoveel complexe materie beheersen. Ook de benarde positie van lokale media, die bovendien - zo blijkt uit recent onderzoek - weinig aandacht hebben voor lokale politiek, is in democratisch opzicht weinig hoopgevend.

6. decentraal = dwarsverbanden

Een dogma van de decentralisatiedoctrine is dat op lokaal niveau regelingen beter op elkaar kunnen worden afgestemd en betrokken partijen (gemeente, bedrijfsleven, zorginstellingen) makkelijker kunnen samenwerken. 'Eén gezin, één plan, één regisseur', niet twaalf hulpverleners op hetzelfde adres. Wenselijk misschien, maar de dwarsverbanden groeien niet vanzelf. De evaluatie: 'Opvallend zijn (...) de (zeer) beperkte mogelijkheden van gemeenten om na decentralisatie te komen tot integraal beleid.' Bovendien staan sommige schotten er niet voor niets. De jeugd-ggz wil niet ondergebracht worden in het stadhuis kamertje waar een ambtenaar gaat beslissen over medisch-specialistische zorg.

5. decentraal = dichterbij

Van de constatering dat veel gemeenten - met name kleinere - niet in staat zijn complexe taken tot een goed einde te brengen (laat staan er een eigen invulling aan te geven) gaat nog een paradoxale werking uit: de roep tot

samenwerking, opschaling en fusies. Minister Plasterk streefde niet voor niets naar gemeenten met ten minste 100 duizend inwoners om de slagkracht te vergroten. Erg begrijpelijk, maar zo komen gemeenten niet 'dichter bij de burger'.

Wat gaat er naar de gemeenten?

- Gemeenten worden met de komst van de Jeugdwet verantwoordelijk voor alle jeugdzorg (dat gaat om 300 duizend jongeren).

- Hulp aan huis voor ouderen en chronisch zieken wordt uit de AWBZ overgeheveld naar de gemeentelijke Wet maatschappelijke ondersteuning (800 duizend mensen).

- Door de Participatiewet krijgen gemeenten behalve de bijstand en de sociale werkvoor- ziening ook de Wajong (uitkering voor jonge arbeidsgehandicapten) onder hun hoede (700 duizend mensen).

- Om de regelingen uit te voeren krijgen gemeenten van het Rijk 16 miljard euro. Dat verdubbelt bijna hun budget, maar de taakoverdracht gaat gepaard met forse bezuinigingen: 450 miljoen op de jeugdzorg, 1,7 miljard op de langdurige zorg en 1,8 miljard op de taken in de Participatiewet.

JURRE VAN DEN BERG IS
FREELANCE JOURNALIST. HIJ
DEED ONDERZOEK NAAR
DECENTRALISATIES AAN DE
VRIJE UNIVERSITEIT IN
AMSTERDAM.